جامعة واسط
مجلـــة كليـــة التربيـــة

العـــــدد السابع والثلاثون
الجزء الأول / تشرين الثاني / ٢٠١٩

قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

أ.م.د. مصطفى راشد عبدالحمزة م. محمد سالم كريم م.م. ابراهيم محسن جبر

كلية القانون / جامعة واسط

الملخص

ان تشكيل مجالس محلية لإدارة شؤون المحافظات بالمشاركة مع هيئاتها التنفيذية يمثل امتداد حقيقي لمنهج الحكم الديمقراطي في بناء الدولة العراقية في ظل دستور ٢٠٠٥ ، ألا ان ذلك لم يعد كافيا ما لم يقدر لتلك المجالس النجاح في اداء وظائفها وتقديم الخدمات لأبناء محافظتها. ونتيجة لحداثة التجربة العراقية في تطبيق نظام الادارة اللامركزية واعتماد اسلوب المجالس المنتخبة على مستوى الادارة المحلية وجدنا من المناسب العمل على تقييم تلك التجربة وتقويمها من خلال ابراز مواطن الضعف والوهن لإعارة انتباه المشرع اليها ودعوته الى مراجعتها بما يكفل لها النجاح والاستمرار ، وفي اطار التقييم الموضوعي لتلك التجربة نقدم هذا البحث المتواضع الموسوم **((قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل))** الذي يمثل رؤية قانونية في تشكيل المجالس المنتخبة على مستوى المحافظة (مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية) من حيث اجراءات تشكيلها وعضويتها والحالات التي تنتهي فيها تلك العضوية مع تلمس مظاهر انعكاس الية التشكيل على مركزها الوظيفي وعلاقتها بالسلطات الاخرى.

Abstract

The formation of local council to administered provincial affairs with participation executing bodies, , represent real extension of democratic governance approach to building Iraqi state under the constitution of 2005,but that not enough, what it couldn't expect, where unless this council succees in performance its functions ,and service deliver to people of governorate and so resulting novelty experience of Iraq in the application decentralization and adoption elected council way at the level administrative of local governance, we find that appropriate action to assessment this experience and evolution practice by underlining areas of weakness of lending loon attention legislator and advocate to revision advocate including ensure their success and continue in framework objective assessment to this experiment, submitting this search called (analytic reading in the legal system to formation province's council according to the law of governorate which are not part of region act no.21 of 2008 amended)which represent legal vision formation elected council at governance level(provincial council, district council municipal council),from where procedure formation and membership and the cases which that membership ends ,with find reflected aspects of meganism of constitute on their functions status ,and relationship with the other powers.

المقدمة

ان صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل يمثل احدى اهم المراحل العملية نحو التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد عام ٢٠٠٣. وهي مرحلة يتحمل المشرع العادي المسؤولية كاملة عن تعبيد مساراتها في ضوء احكام الدستور ليضمن انتقال سلس وامان من نظام الادارة المركزي الى نظام الادارة اللامركزية. ونتيجة لحرص المشرع الدستوري على تعزيز روح المشاركة في ادارة الدولة كإحدى تطبيقات النظام الديمقراطي الذي تبناه بموجب المادة (١) منه ، فقد تبنى نظام اللامركزية الادارية من خلال تشكيل هيئات محلية على مستوى المحافظات تتولى ادارتها بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية ، وعمل المشرع العادي على ترجمة تلك الفلسفة بموجب

قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي نظم تشكيل تلك الهيئات وعلاقتها ببعضها واختصاصاتها ، وبما انها هيئات ادارية تمارس الوظيفة الادارية للدولة فان تشكيلها عبر صناديق الاقتراع قد يخضعها الى تأثيرات السياسة ويحييد بها عن اداء وظائفها بأمانة ومسؤولية ، وهذا ما حملنا على تقديم هذه القراءة لبيان موقف المشرع العادي من تشكيل تلك المجالس وتقييمه في ضوء الاعتبارات القانونية والسياسية والعملية وصولا الى تقييم موضوعي لتجربته في اعتماد نظام الادارة اللامركزية المتمثلة في تشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية ، وقد حرصنا على ان تنصب دراستنا على تحليل مفاصل النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات والمجالس المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ في الوقت الحاضر ، وذلك من خلال التعريف بتلك المجالس وبيان شروط العضوية فيها وحالات انتهائها.

اهمية البحث:

تكمن اهمية البحث في كونه يمثل رؤية قانونية في منهج المشرع في تنظيم الادارة المحلية ومدى كفاءة البناء القانوني للهيئات التي تتشكل منها وبالخصوص المجالس المنتخبة على مستوى المحافظة واثر ذلك على دورها في تقديم الخدمات لأبناء المحافظة. كما ان اهمية البحث تنبع من كونه محاولة لتقييم موقف المشرع في تنظيم المجالس المحلية لإبراز ما يعتريه من عيوب ولفت انتباه المشرع اليها لضمان نجاح هذه التجربة.

مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في حجم المعاناة والاستياء من تقديم الخدمات التي تقع ضمن مسؤولية المجالس المحلية الامر الذي يتطلب البحث بشكل موضوع عن اسبابه وايجاد الحلول المناسب لمعالجته ، الامر الذي يقتضي على الدوام تقييم التشريعات القائمة واقتراح تعديلها بما يضمن كفاءة المجالس المحلية وتقويم عملها.

خطة البحث:

تناولنا موضوع البحث في ثلاثة مباحث تعرضنا في المبحث الاول للتعريف بمجلس المحافظة والمجالس المحلية واجراءات تكوينها لبيان مركزها ومكانتها على مستوى الهيئات المحلية ، وطبيعة اجراءات تكوينها لتقييم رجاحة التنظيم التشريعي في ذلك واثره على دورها الوظيفي. وعرضنا بالمبحث الثاني الى شروط العضوية في تلك المجالس لتحديد موقف المشرع من تنظيمها لان كفاءة تلك المجالس يتوقف على كفاءة اعضاءها. اما المبحث الثالث فقد تناولنا به حالات انتهاء العضوية في المجالس المحلية التي قد تكون حالات طبيعية مثل الموت والعجز وانتهاء الدورة الانتخابية او حالات غير طبيعية حددها المشرع بقصد الحفاظ على نزاهة وحياد اعضاءها.

المبحث الاول

التعريف بمجلس المحافظة والمجالس المحلية واجراءات تكوينها

ان الإحاطة بمجلس المحافظة والمجالس المحلية تتطلب تقسيم الدراسة الى عدة مطالب ، لنتناول في الاول منها التعريف بمجلس المحافظة وفي الثاني للتعريف بالمجالس المحلية وفي الثالث نحاول تسليط الضوء على اجراءات تكوين تلك المجالس وذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول: التعريف بمجلس المحافظة

لقد نصت المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، على أن (اولا: مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ، لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية. ثانيا: يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.).

ويلاحظ على هذه المادة ان المشرع جعل من مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ضمن حدود المحافظة ، وتوجه المشرع في منح مجالس المحافظات اختصاص تشريعي لا يتفق مع الوظيفة الحقيقية لتلك المجلس بوصفها جزء من الهيئات العامة التي تباشر مظاهر الوظيفة الادارية للدولة ، كما ان هذا التوجه لا يتفق مع طبيعة نظام اللامركزية الادارية الذي يستلزم وجود هيئات محلية تقاسم الهيئات المركزية ممارسة وظيفتها الادارية ، فضلا عن ان تعدد مستويات التشريعات على مستوى الدولة قد يكون مصدرا للجدل والخلاف بدل من ان يكون مصدر للتنظيم والتنسيق ، فتوجد سلطة تشريعية على مستوى الدولة المتمثلة بمجلس النواب وتوجد سلطة تشريعية اخرى على مستوى الاقاليم تتمثل ببرلمان الاقليم وتوجد كذلك سلطة تشريعية على مستوى المحافظات تتمثل في مجلس المحافظة[١]. علاوة على ذلك ان منح اختصاص تشريعي لمجالس المحافظات يثير عدد من التساؤلات التي لم يلتفت المشرع اليها ، ولعل الإجابة عنها تساعد كثيرا مجالس المحافظات في فهم دورها التشريعي ، واهم هذه التساؤلات هي:

١ _ ما نوع التشريعات التي خول القانون مجالس المحافظات إصدارها؟

من حيث نوع التشريعات التي خول القانون تلك المجالس إصدارها ، فقد حددتها المادة (٢) من قانون المحافظات بانها التشريعات الخاصة بتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، ويفهم من هذه النص ان التشريعات يجب ان تكون تنظيمية بالجانبين الإداري والمالي ، أي ان تكون التشريعات الصادرة عن تلك المجالس منظمة لجانب إداري في المحافظة أو جانب مالي فيها. اي ان التشريعات التي تصدر عن مجالس المحافظات يجب ان لا تتعدى هذين الشكلين من التشريعات فلا يجوز مثلاً لمجالس المحافظات إصدار تشريعات جزائية تجرم فيها أفعالاً أو تحدد عقوبات على أفعال غير مجرمة في قانون العقوبات الاتحادي ، كما لا يجوز لها ان تصدر تشريعات مدنية تنظم العلاقات التعاقدية بين أفراد المجتمع في المحافظة كون القانون الاتحادي كفل تنظيم ذلك ، وكونها أي مجالس المحافظات غير مختصة وغير مخولة بإصدار هذا النوع من التشريعات[٢].

٢_ حدود سريان ونفاذ تلك التشريعات من حيث المكان.

اما بشأن حدود سريان تلك التشريعات من حيث المكان فان تلك المجالس انتخبها ابناء المحافظة فلا تسري تشريعاتها الا على تلك المحافظات ولا تنفذ إلا في الحدود الإدارية للمحافظة التي اصدرتها ، فلا يجوز مثلا لمجلس محافظة ان يصدر تشريعات تنتج اثارها في حدود محافظة اخرى ، لان الغاية من تلك التشريعات لا تتحقق الا اذا طبقت في حدود المحافظة التي أصدرت التشريع ولا تنفذ بحق المحافظة الأخرى[٣].

٣_ من هي الجهة الرقابية التي تتولى الرقابة على دستورية التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات؟

أما بشأن الجهة المختصة بالنظر في دستورية تلك التشريعات فان الرجوع الى نص المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ التي أشارت الى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. وكذلك الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ومن خلال تلك النصوص يتبين أن المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة في النظر في دستورية التشريعات القانونية والأنظمة[٤].

٤_ ما هي العلاقة بين التشريعات المحلية التي تصدر عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية؟

اما عن العلاقة بين التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات والتشريعات الاتحادية ، فهناك قيدين يحكم تلك العلاقة هما:

القيد الاول: أعلوية القانون الاتحادي: وهو ما تضمنته هذه المادة بان لا تتعارض التشريعات المحلية مع الدستور والقوانين الاتحادية ، وبذلك تكون للقوانين الاتحادية الاعلوية على التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات ، لذا عندما يجب الغاء القانون المحلي اذا كان مخالفاً لقانون اتحادي[٥].

القيد الثاني: التكامل بين التشريع المحلي والقانون الاتحادي: ومعنى ذلك أن المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الاختصاص التشريعي مساحة محدودة فأي تشريع يتعدى هذه المساحة يكون باطلاً ومخالفاً للدستور والقوانين ، إلا أنها أي التشريعات المحلية يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية حتى يمكن تنفيذها وتطبيقها(٦).

وتم الغاء هذه المادة بموجب المادة (٢) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي جاء فيها " **٢_ اولا: مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ثانيا: تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها او من يخوله. ثالثا: تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب**". وقد تعرض المشرع الى تعديل هذه المادة من عدة جوانب تمثلت بالاتي:

اولا: رفع كلمة (اعلى) التي كانت تسبق السلطة التشريعية والرقابية والتي اثارت الكثير من الجدل واللغط بين الفقه والتي لم يكن لوجودها اي داعي سوى الاشارة الى تعظيم مكانة مجلس المحافظة على مستوى المحافظة ، وهو اتجاه موفق يحسب لمصلحة المشرع ويدل على قدرته على تصويب اخطاءه وهفواته(٧).

ثانيا: التوسيع من نطاق الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظة وحصر التعارض المعيب فقط في مجال الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية ، وما عدا ذلك يمكن لتلك المجالس مباشرة اختصاصها التشريعي ، وان تعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية تجسيدا لنص المادة (١١٥) من الدستور. وإذا كان بالإمكان القول عن هذا التوجه بانه غير مقبول فانه لا يمكن القول عنه اتجاه غير مشروع لان المشرع الدستوري هو من اسس لهذا التوجه(٨).

ثالثا: اضافة فقرة جديدة لتلك المادة للتأكيد على اهمية استقلال مجالس المحافظات من الناحية الادارية والمالية بما ينسجم مع احكام المادة (١٢٢) من الدستور. وهذا توجه سليم ومحمود وان كان من الافضل التفصيل بهذا النص من خلال الاشارة الى الاستقلال الاداري وطبيعة الاستقلال المالي الذي تتمتع به تلك المجالس[٩].

المطلب الثاني: التعريف بمجلس القضاء والناحية

يعد القضاء والناحية وحدة ادارية ضمن نطاق الرقعة الجغرافية للمحافظة ويتم في هذه الوحدات انتخاب مجالس لممارسة المهام الملقاة على عاتقها. وبما ان وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية تعد اهم الاسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الادارية ولغرض تحقيق الطابع التمثيلي لها لابد من ان تنتمي الهيئات المحلية التي تتولى ادارة الوحدة المحلية الى سكان وابناء هذه الوحدة ، وكذلك من الضروري ان يتم اختيار اعضاء هذه الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية[١٠].

ويلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لم يفرد نصوص خاصة للتعريف بمجلس القضاء والناحية ، وكل ما اشار اليه في هذا المجال هو ما يتعلق في خضوع هذه المجالس لرقابة مجلس النواب ، وذلك بموجب نص المادة (٢/ ثانيا) التي جاء بها (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب). في حين لم يأت قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بأي احكام جديدة فيما يتعلق بالأوضاع القانونية للمجالس المحلية وعلاقتها ببقية السلطات.

إلا اننا نجد المشرع تنبه الى هذا الجانب عند تشريعه لقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وجاء بنصوص جديدة عبرت نوعا ما عن واقع تلك المجالس واهم المسائل القانونية المتعلقة بمركزها بين السلطات المحلية. حيث نصت المادة (٢) من هذا القانون على ان "**ثانيا: تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها او من يخولها. ثالثا: تخضع المجالس**

لرقابة مجلس النواب. رابعا: تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه ادارة الوحدة الادارية وفق مبدأ اللامركزية الادارية. خامساً: تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور". وعلى الرغم من صحة توجه المشرع وتناوله لاهم الجوانب القانونية المتعلقة بعمل المجالس المحلية ، إلا اننا يمكن ان نسجل بشأنه الملاحظات الاتية:

اولا: ان مجالس الاقضية والنواحي هي مجالس محلية لها دور مهم ومؤثر في ادارة الشؤون العامة للبلد وتقديم الخدمات لأبناء الوحدة الادارية ، وهو ما يتطلب من المشرع ان يفرد لها نصوص خاصة للتعريف بالجوانب القانونية المتعلقة بوضعها ومركزها القانوني.

ثانيا: ان التقسيم المناسب لبنود قانون المحافظات هو ان يتناول المشرع مجلس المحافظة من حيث التعريف به واختصاصاته وكل جوانبه القانونية ومن ثم يتناول مجلس القضاء على نفس الالية ومن ثم مجلس الناحية مع الاحالة الى نصوص المواد التي تتضمن احكام مشتركة لتجنب التكرار.

ثالثا: ان المرحلة التي شرع فيها هذا القانون هي مرحلة جديدة اتسمت بالانفتاح باتجاه النظام اللامركزي على مستوى تعدد السلطات وتوسيع الصلاحيات وتقوية مركزها في مواجهة السلطات الاخرى ، فضلا عما اتسمت به هذه المرحلة من ظهور كوادر جديدة لا تمتلك اغلبها الخبرة اللازمة للإدارة. مما كان على المشرع تحديد الاطر القانونية لعمل تلك المجالس وبيان مراكزها القانونية بشكل تفصيلي وسليم[١١].

رابعا: ان المشرع لم يشر الى طبيعة علاقة مجالس الاقضية والنواحي بمجلس المحافظة فيما اذا كانت علاقة تبعية ام علاقة تقوم على التوازن على اساس ان كلا منها مجالس منتخبة ولها شخصية معنوية واستقلالها المالي والاداري.

وحسناً فعلا المشرع المحلي لمحافظة ميسان عندما ضمن النظام الداخلي لمجالس الاقضية مفهوم واضح ومحدد لتلك المجالس ، وذلك بموجب المادة (١) من النظام الداخلي لمجالس القضية والنواحي بان **(مجلس القضاء أو مجلس الناحية هو السلطة الإدارية العليا في القضاء أو الناحية يتمتع بشخصية معنوية وله ذمة مالية ويكون خاضعاً لإشراف مجلس المحافظة يتم انتخابه من قبل أبناء القضاء أو أبناء الناحية يسعى لتحقيق آمال وتطلعات سكانهم وفقاً للصلاحيات الممنوحة لهم في مجلس محافظة ميسان بموجب الأمر ٧١ لسنة ٢٠٠٤ والصلاحية الممنوحة لهم من نظامهم الداخلي)**[١٢].

المطلب الثالث: اجراءات تكوين مجلس المحافظة والمجالس المحلية

لقد نص المشرع على الاجراءات الخاصة بتكوين المجالس على مستوى المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي مجلس المحافظة والقضاء والناحية ، وسوف نتناول اجراءات تكوين كل منها على الوجه الاتي:

الفرع الاول: اجراءات تكوين مجلس المحافظة

نصت المادة (٣/اولا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على ان " **يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعدا ، يضاف اليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة**". وحدد المشرع في ذات المادة ضابطتين لتكوين مجلس المحافظة هما:

اولا: الانتخاب: حيث نصت الفقرة (٤) من البند اولا من المادة (٣) من هذا القانون على ان " **ان يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس**"[١٣].

ثانيا: الاحصاء السكاني: فقد نص البند (ثانيا) من المادة (٣) من هذا القانون على ان " **يتم اعتماد احدث الاحصائيات الرسمية لمعرفة عدد المقاعد التي يتم اضافتها الى ما ورد في البند (اولا) من هذه المادة**"[١٤]. ويلاحظ على هاتين الضابطتين انهما تسريان على تكوين مجالس المحافظات والمجالس المحلية الاخرى ، ويشكلان ضمانة فعالة في اختيار اعضاء تلك المجالس. ويمكن تأشير بعض الملاحظات على اجراءات تكوين مجلس المحافظة وفق الاتي:

١ _ ان الصياغة السليمة لنص المادة (٣) تقتضي من المشرع ان يفرد بند خاص للانتخاب بوصفه الوسيلة لاختيار اعضاء مجالس المحافظات بدلا من ايرادها فقرة ضمن البند الاول ، وذلك رعاية للأهمية الخاصة التي يتمتع بها الانتخاب في تكوين تلك المجالس. فضلا عن ان هذه المادة اختصت بإجراءات تكوين المجالس وكان حري بالمشرع ان يترك البند الاول ليختص بتحديد عدد اعضاء المجالس وان يختص البند الثاني بالية الاختيار وهي الانتخاب واضافة بند ثالث لاعتماد الاحصائيات الحديثة في تحديد عدد المقاعد المضافة لتلك المجالس[١٥].

٢ _ ان المشرع كان موفقا عندما وضع حد ادنى لعدد اعضاء مجلس المحافظة وهو خمسة وعشرين مقعد إلا اننا لا نراه موفقا من حيث عدد المقاعد حيث ان (٢٥) عضوا لمجلس المحافظة هو عدد مبالغ فيه ، خاصة اذا ما علمنا ان هناك مقاعد اضافية تحتسب على اساس عدد نفوس المحافظة ، علاوة على ان الاختصاصات التنفيذية المخولة للمجلس لا تتطلب وجود هذا العدد من الاعضاء ولا سيما مع وجود المحافظ الى جنبه[١٦].

٣ _ ان اعتماد الية المقاعد الاضافية حسب عدد نفوس المحافظة يساعد على التمييز بين المحافظات على اساس عدد نفوسها وحجم الخدمات التي يجب عليها تقديمها لهم. وهو اتجاه محمود يحسب للمشرع كونه يزيد من فاعلية تلك المجالس في ادارة شؤونها وهو في ذات الوقت صورة من صور مبدأ المساواة الذي اكدت عليه المادة (١٤) من الدستور[١٧].

الفرع الثاني: اجراءات تكوين مجلس القضاء

لقد نصت المادة (٣/اولا/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان " **يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسين الف نسمة**". ونلاحظ على هذه الفقرة ان المشرع قد اعتمد حد ادنى لعدد اعضاء مجلس القضاء وهو (١٠) اعضاء اي لا يجوز ان يقل عدد اعضاء مجلس اي قضاء عن هذا العدد ، لكن يمكن ان يزيد عدد اعضاء المجلس عن ذلك في حالة اذا كان عدد نفوس القضاء يزيد عن (٥٠٠٠٠) الف نسمة حيث يضاف مقعد واحد مقابل كل (٥٠٠٠٠) الف نسمة الى المقاعد الاصلية لمجلس القضاء[١٨]. ومما يحسب للمشرع انه ميز بين مجلس المحافظة ومجلس القضاء من حيث عدد الاعضاء وهو امر يتفق مع اهمية كل من المجلسين وطبيعة المهام الملقاة على عاتقها. ومن مظاهر التمييز بين اجراءات تكوين المجلسين ان المشرع لم يحدد سقف معين لعدد نفوس القضاء التي تقابل العدد الاصلي لمقاعد المجلس وهي العشرة مقاعد كما هو الحال بالنسبة لتكوين مجلس المحافظة التي اشترط ان تبدأ اضافة المقاعد لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) الف نسمة حيث ان هذا العدد من النفوس المحافظة تقابل الخمسة والعشرون مقعد الاصلية. ويمكن تبرير موقف المشرع هذا بانه حرص على مراعاة قلة اعداد نفوس الاقضية وضمان ان تحصل على تمثيل حقيقي في مجالسها يتناسب مع عدد نفوس سكانها[١٩].

الفرع الثالث: اجراءات تكوين مجلس الناحية

لقد نصت المادة (٣/اولا/٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان " **يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون الف نسمة**". حيث يلاحظ ان المشرع اتبع في تحديد عدد اعضاء مجلس الناحية ذات الالية التي اتبعها في تحديد عدد اعضاء مجلس القضاء ، وان اختلفا في عدد الاعضاء وهو امر طبيعي لان الناحية هي وحدة ادارية اصغر من القضاء وهو ما ينعكس على حجم الخدمات والمهام الملقاة على عاتق هيئاتها الادارية ومن ثم ينبغي ان يكون عدد اعضاء مجلسها اقل من عدد

اعضاء مجلس القضاء. فعدد اعضاء مجلس الناحية هم سبعة اعضاء يضاف اليها مقعد عن كل (٢٥٠٠٠) نسمة في حين ان عدد اعضاء مجلس القضاء هم عشرة ويضاف اليها مقعد عن كل (٥٠٠٠٠) نسمة[٢٠]. هذا يعني ان الية اختيار اعضاء مجلس الناحية هي نفسها التي اعتمدها المشرع في تحديد عدد اعضاء مجلس القضاء والتي هي تختلف عن الية اختيار مجلس المحافظة التي اعتمد فيها المشرع حد ادنى لعدد نفوس المحافظة وما زاد عنها يضاف مقعد لكل (٢٠٠٠٠٠) نسمة. ونعتقد ان المشرع كان موفقا في ذلك لان عدد نفوس الناحية هو في الغالب قليل ولا تتطلب ادارتها الى مجالس موسعة ومن ثم سبعة اعضاء لمجلسها وما يضاف اليها من مقاعد اضافية نراه كافيا لتلبية احتياجات الناحية وتقديم الخدمات لسكانها.

المبحث الثاني

شروط عضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية

اشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المرشح لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية عدة شروط يمكن تقسيمها حسب طبيعتها الى شروط شخصية واخرى موضوعية وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: الشروط المتعلقة بالمؤهلات الشخصية

تتمثل الشروط المتعلقة بالمؤهلات الشخصية في المرشح لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية بالشروط التي تؤهله الى عضويتها واداء المهام الخاصة بها والمتمثلة بالأهلية والتحصيل الدراسي. ويمكن بيان تفاصيلها بالشكل الاتي:

الفرع الاول: شرط الاهلية

هناك صورتين للأهلية هما الاهلية العقلية والاهلية الادبية وكلاهما قد اشرطهما المشرع في المرشح لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية ، وهي كالاتي:

اولا: الاهلية العقلية

تناول المشرع شرط الاهلية العقلية بموجب الفقرة الاولى من المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حيث اشترط في المرشح لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية "**ان يكون عراقيا كامل الاهلية اتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح**". ويلاحظ على هذا الشرط انه يشتمل على ثلاثة امور اساسية هي:

١. الجنسية

لقد اشترط المشرع في المرشح ان يكون عراقيا اي حامل للجنسية العراقي ولم يميز بين حامل الجنسية الاصلية والمتجنس بها ، ونعتقد ان المشرع كان موفقا في ذلك لان الوقت اللازم للحصول على الجنسية العراقية كافي للاطمئنان الى ولاء الشخص وانتماءه الوطني ، كما ان حصول الشخص على الجنسية بموجب القانون يجعله مؤهلا لممارسة حقوقه السياسية ومنها الترشيح والمشاركة في الشؤون العامة[٢١].

٢. انتفاء عوارض الاهلية

لم يحدد المشرع ماذا يريد بمصطلح كامل الاهلية فهل يقصد بلوغ سن الرشد ام الاهلية العقلية او انه يريد الاثنين اضافة الى الاهلية الادبية. فالمشرع لم يريد به سن الرشد لأنه وضع سن معينة لعضوية تلك المجالس وهو اتمام الثلاثين من العمر عند الترشيح وذلك بموجب الفقرة نفسها. وهو لم يقصد الاهلية الادبية لأنه نص عليها في الفقرة الثالثة من نفس المادة التي جاء بها "**أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف**". عليه يمكن القول ان المشرع قصد من ايراده لمصطلح كامل الاهلية هو تمام الاهلية العقلية ، وبالرجوع للقانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل نجد ان المادة (٤٦) منه بينت المقصود بالأهلية العقلية حيث نصت على إن "**كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية غير محجوز عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية. ويخضع فاقدو الأهلية وناقصوها لأحكام الولاية والوصاية والقوامة طبقا**

للشروط ووفقا للقواعد المقررة بالقانون"[٢٢]. وبكمال صور الأهلية يكون الشخص مؤهلا للترشيح الى عضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية.

٣. العمر

ذهب المشرع العراقي الى تحديد عمر المرشح لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية بتمام الثلاثين سنة ، وحسنا فعل المشرع لان هذا السن قرينة على ان الشخص يحمل من الخبرة والنضج العقلي ما يؤهله لأداء واجباته في عضوية تلك المجالس. كما ان اشتراط المشرع إتمام الثلاثين من العمر قبل الترشيح هو امر يحسب له لأنه لا يدع مجال للشك والاجتهاد حول وقت اتمام هذا العمر[٢٣].

ثانيا: الاهلية الادبية

لقد اشترط المشرع بالمرشح لعضوية المجالس ان يكون حسن السمعة والسلوك وذلك بموجب نص الفقرة الثالثة من المادة (٥) التي جاء بها "**أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف**". ان هذا الشرط ينطوي على شقين الاول هو ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك. والشق الثاني هو ان لا يكون محكوما عليه عن جناية او جنحة مخلة بالشرف. والشق الاول يطلق عليه الفقه شرط حسن السمعة بينما يطلق على الشق الثاني شرط المحكومية. ويمتاز شرط حسن السمعة عن شرط عدم المحكومية في ان هذا الاخير ينصرف الى الزامية ان لا يكون المرشح محكوما عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف بينما ينصرف شرط حسن السمعة الى مجموعة الصفات التي يتمتع بها المرشح وتظهر من خلال تعامله اليومي مع الافراد بحيث يصبح موضع ثقة في المجتمع[٢٤]. هذا يعني ان لكل من الشرطان استقلالهما وان كانا متلازمان اي ان على مفوضية الانتخابات التأكد من توافر كلا الشرطان في المرشح وعدم الاعتماد على شرط عدم المحكومية لقبول ترشحه. ويمكن ان يتم ذلك بالتعاون مع الجهات الامنية وهيئة النزاهة واي جهات رسمية اخرى يمكن ان تحقق هذا الغرض.

الفرع الثاني: شرط التحصيل العلمي

لقد تناول المشرع شرط التحصيل العلمي الواجب توفره في المرشح لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية في الفقرة الثانية من المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقوله "**أن يكون حاصلا على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها**". لا شك ان حصول الشخص على شهادة الاعدادية هو امر ليس بالهين ويدل على مستوى علمي جيد لا بأس به خاصة اذا ما كان القصد منه كمؤهل علمي لمن يرشح الى عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية ، لكن شهادة الاعدادية في الغالب لا تدل على تخصص معين اي ان حاملها في الغالب ليس له اختصاص معين كما هو الحال بالنسبة لحملة شهادة البكالوريوس. لذا نرى من الافضل على المشرع اعادة النظر في هذا المؤهل ورفعه الى شهادة البكالوريوس او ما يعادلها خاصة وان حملة هذه الشهادة اصبحوا من الكثرة حتى اضحوا الفئة الغالبة بين فئات حملة الشهادات في المجتمع.

المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بالانتماء والنزاهة

تتمثل الشروط المتعلقة بالانتماء والنزاهة بالشروط الخاصة بإنتماء المرشح جغرافيا ووظيفيا وسياسيا اي مجموعة المؤهلات التي يحملها المرشح التي تعبر عن صلاحيته لتمثيل ابناء محافظته والعمل من اجلهم. وهذه الشروط هي كالاتي:

الفرع الاول: أن يكون من أبناء المحافظة

لقد نصت المادة (٥) في فقرتها الرابعة من هذا القانون على "**ان يكون من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرة سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لأغراض التغيير الديموغرافي**". ويلاحظ على هذه الفقرة انها جاءت بحالتين هما:

١ _ أن تكون ولادة (اي مسقط رأسه) المرشح في المحافظة التي يروم الترشيح فيها ، ويثبت ذلك من خلال سجلات الأحوال المدنية ، وفي هذه الحالة لا يحتاج الى مدة اقامة كونه من ابناء المحافظة اصلا.

٢ _ اذا لم تكن ولادة المرشح في المحافظة التي يروم الترشيح فيها ، فقد وضع المشرع ثلاثة شروط حتى يمكنه الترشيح فيها وهما: الشرط الاول: ان تكون له اقامة في تلك المحافظة لمدة لا تقل عشرة سنوات. الشرط الثاني: استمرار الاقامة. والشرط الثالث: ان لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي الذي يهدف الى تحقيق اغراض سياسية.

ويلاحظ على هذا الشرط ان المشرع ربط المرشح بالمحافظة التي يرغب الترشيح فيها من خلال مسقط الرأس وهو ليس دليل على قرب المرشح من محافظته لأنه قد لا يكون ساكن فيها وان كان مسقط رأسه فيها ، وكان من الافضل ربط المرشح بالمحافظة من خلال السكن فيها. كما يلاحظ ان المشرع لم يشر الى انصراف هذا الشرط الى عضوية المجالس المحلية فهل يستطيع شخص من قضاء معين الترشيح على عضوية مجلس قضاء اخر اذا كان ابن المحافظة نفسها ، حيث ان المشرع اشار في صدر الفقرة الى ان يكون المرشح من ابناء المحافظة وكان الاحرى به ان يقول من ابناء الوحدة الادارية التي يراد الترشيح الى مجلسها حتى يتفق ظاهر النص مع مضمونه[٢٥].

الفرع الثاني: عدم الانتماء للقوات الأمنية

فقد جاء بالفقرة الخامسة من المادة (٥) من هذا القانون على "**ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشحه**". فالغرض الاساسي من هذا الشرط هو إبعاد منتسبي الجيش والمؤسسات الأمنية من التدخل في الحياة السياسية بصفتهم مرشحين ، لان ذلك قد يؤثر على سير العملية الانتخابية ، فضلا عن ضمان حيادية تلك المؤسسات واستقلالها وانصرافها الى اداء واجباتها على اكمل وجه بعيدا عن التأثيرات الحزبية والسياسية.

وهذا الشرط جاء لينسجم مع نص المادة (٩/اولا/ج) من دستور ٢٠٠٥ التي نصت على انه "**لا يجوز للقوات العراقية المسلحة وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخاباتٍ لإشغال مراكز سياسية ، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها ، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع ، ويشمل عدم الجواز هذا أنشطة اولئك الأفراد المذكورين آنفاً التي يقومون بها بصفتهم الشخصية أو الوظيفية ، دون أن يشمل ذلك حقهم بالتصويت في الانتخابات**"[٢٦]. وهذا المنع من الترشيح لمنتسبي الجيش والمؤسسات الامنية هو ليس منع مؤبد وانما منع مؤقت يستطيع المرشح تقديم استقالته من وظيفته الامنية ومن ثم تقديم ترشيحه الى عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

الفرع الثالث: عدم شموله بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث

لقد نصت الفقرة السادس من المادة (٥) من هذا القانون على "**أن لا يكون مشمولا بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون أخر يحل محله**". ويجد هذا الشرط سنده في المادة (٧/اولا) من دستور ٢٠٠٥ التي حظرت على افراد حزب البعث المنحل ورموزه من العمل السياسي في العراق[٢٧]. ويلاحظ على هذا الشرط بأنه لم يميز بين أحكام اجتثاث البعث والإجراءات الخاصة بذلك ، إذ ان الأحكام هي القرارات المستوفية لشروطها القانونية ، والإجراءات هي المراحل الابتدائية للوصول الى القرار بالاجتثاث من عدمه ، في حين ان النص الدستوري كان اكثر وضوحا في ذلك حيث اكد بموجب الفقرة الخامسة من المادة (١٣٥) من دستور ٢٠٠٥ على ان العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد اساسا للإحالة الى القضاء وشمول العضو بأحكام الاجتثاث يحدد بموجب القانون والتعليمات الصادرة استنادا له[٢٨].

الفرع الرابع: عدم الاثراء على حساب المال العام

اشترطت الفقرة السابعة من المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المرشح لعضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية على "**أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي**". أوضح المشرع أن الشخص الذي أثرى على حساب الوطن أو المال العام دون وجه حق وبشكل غير مشروع مثل اختلاس الموظف للأموال التي في عهدته ، سرقة أموال وممتلكات الدولة المنقولة وغير المنقولة والتي تثبت بموجب حكم قضائي صادر عن محكمة مختصة ، لا يجوز له ان يرشح لعضوية المجالس المحلية. وبالرغم من اهمية هذا الشرط خاصة في ظل الظروف التي يمر بها البلد إلا انه غير واضح وغير دقيق فمن ناحية ان اغلب تطبيقاته سوف تدخل ضمن شرط حسن السمعة وعدم المحكومية عن جرائم مخلة بالشرف ، ومن ناحية اخرى فان تطبيقه يتطلب اجراءات معقدة تقوم على اساس معايير تشريعية لتحديد من ينطبق عليه شرط الاثراء على حساب المال العام. ونعتقد ان الوسائل القانونية التي تملكها هيئة النزاهة هي الاوفى لتحقيق اغراض هذا التشريع وخاصة ما يتعلق بتطبيق احكام قانون الكسب غير المشروع رقم (١٥) لسنة ١٩٥٨ المعدل وتفعيلها[٢٩].

المبحث الثالث

حالات انتهاء العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية

تناول المشرع في الفصل الاول من الباب الاول من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حالات انتهاء العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية ، وذلك بموجب المادة (٦) منه ، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وهذه الحالات هي كالاتي:

المطلب الاول: الاسباب الطبيعية

تتمثل الاسباب الطبيعة لانتهاء العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية بانتهاء الدورة الانتخابية والوفاة والعجز ، وسنحاول بيان تفاصيلها وفقا لما يأتي:

الفرع الاول: انتهاء مدة الدورة الانتخابية

اكدت الفقرة الاولى من المادة (٦) من قانون المحافظات على ان العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية تنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية وذلك بقولها "**تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية ....**". فالمشرع حدد مدة الدورة الانتخابية بأربعة سنوات وانتهاء هذه الاربعة سنوات تنتهي معها العضوية في تلك المجالس[٣٠] ، وانتهاء العضوية في هذه الحالة هي نهاية طبيعية تستلزمها طبيعة الاشياء لان هذه المجالس هي مجالس نيابية تنتخب لمدة معينة وانتهاء ولايتها يعني انتهاء ولاية اعضاءها لغرض تمكين الشعب من الرقابة عليهم من خلال تجديد الثقة للصالحين منهم وعدم تجديدها لغيرهم. ويلاحظ على صياغة هذه الفقرة ان المشرع وضع هذه الحالة ضمن الفقرة الاولى ومن ثم تناول بقية حالات انتهاء العضوية في بنود تندرج ضمن هذه الفقرة وكان من الافضل ان يدرج جميع حالات انتهاء العضوية بما فيها انتهاء الدورة الانتخابية ضمن بنود هذه الفقرة لغرض توحيد الصياغة[٣١].

الفرع الثاني: الوفاة او العجز

فقد جاء بالبند (١) من الفقرة الاولى من المادة (٦) من قانون المحافظات على ان تنتهي العضوية في تلك المجالس بسبب "**وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله بناءً على قرار صادر من لجنة طبية مختصة**". ومن جانبنا لا نتفق مع توجه المشرع على اعتبار الاصابة بعاهة مستديمة من ضمن اسباب انتهاء العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية لان العبرة بدرجة العجز التي تسببها تلك العاهة وليس الإصابة بها ، وكان يمكن الاكتفاء بالإشارة الى العجز الذي يمنع العضو من اداء مهامه او التأكيد على ان العاهة التي تنهي العضوية هي العاهة التي تؤدي الى عجز العضو من القيام بواجباته[٣٢].

المطلب الثاني: الاسباب غير الطبيعية

يقصد بالأسباب غير الطبيعية لانتهاء العضوية بمجموعة من الحالات التي لا تحصل بشكل طبيعي ضمن المجرى العادي للأمور بالنسبة للأعضاء ، وانما يتطلب تحققها حصول تغيير في اوضاعهم القانونية او اتخاذهم اجراءات قانونية تبرر انتهاء عضويتهم ، ويمكن توضيح احكام تلك الحالات بالشكل الاتي:

الفرع الاول: الاستقالة

لقد نظم البند (٢) من الفقرة الاولى من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل احكام استقالة عضو مجلس المحافظة والمجالس المحلية التي جاء فيها "**أ_ لعضو المجلس أو المجالس المحلية أن يقدم استقالته تحريريا إلى رئيس المجلس المعني الذي يقوم بدوره بعرضها في أول جلسة تالية لغرض البت فيها. ب_ وتعد الاستقالة مقبولة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس أو في حالة إصرار العضو مقدم الاستقالة حتى وإن تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة**". عليه تكون احكام الاستقالة كما يأتي:

اولا: تقديم طلب تحريري من قبل العضو الراغب بالاستقالة.

ثانيا: يقدم الطلب الى رئيس المجلس الذي يكون العضو مقدم الاستقالة عضوا فيه ، فعضو مجلس المحافظة يقدم الطلب الى رئيس مجلس المحافظة وعضو مجلس القضاء يقدم طلب استقالته الى رئيس مجلس القضاء وكذلك عضو مجلس الناحية الذي عليه ان يقدم طلب استقالته الى رئيس مجلس الناحية.

ثالثا: تستحصل موافقة المجلس المعني على طلب الاستقالة من خلال عرضها عليه في اول جلسة تالية لتقديم الطلب.

رابعا: تصبح الاستقالة نافذة في حالتين هما اما ان يوافق عليها المجلس المعني بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه. والحالة الثانية هي اصرار مقدم الاستقالة على استقالته حتى اذا رفضها المجلس بأغلبية اعضائه.

والحالة الاخيرة تنطوي على مخالفة للقواعد العامة في الاستقالة التي تقتضي بان لا اثر لطلب الاستقالة ما لم يقبله الرئيس الاداري او الجهة التي يحددها القانون. في حين ان المشرع جعل استقالة عضو مجلس المحافظة والمجالس المحلية نافذة في حالة اصراره وان رفضها المجلس ، وهذا ما يطرح مسالة ما قيمة موافقة المجلس اذا لم يكن لها اثر على نفاذ الاستقالة. ولعل ما اهم ما يمكن ان يقال لتبرير موقف المشرع هذا هو لدفع الحرج عن العضو الذي لا يرغب بالعمل في تلك المجالس والذي يمكن ان تكون موافقة المجلس عائقا امامه خاصة وان غياب احد الاعضاء لا يؤثر على عمل تلك المجالس في ظل وجود الية لتعويض المقاعد الشاغرة فيها(٣٣).

الفرع الثاني: الغياب

نظم البند (٣) من الفقرة الاولى من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حالة انتهاء العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية بسبب الغياب ، وجاء فيها "**يعد العضو مقالا إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية او غاب(٤/١) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر ، دون عذر مشروع ، يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ، ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس**". ويلاحظ ان المشرع اعتبر غياب العضو عن حضور جلسات المجالس بدون عذر مشروع هو احد الاسباب المؤدية الى انتهاء عضويته ، وحسنا فعل المشرع لان ذلك يحمل العضو على اداء واجباته من خلال حضور جلسات المجلس ومنعه من التهاون في ذلك. اما عن الشروط التي وضعها لتطبيق هذا البند فهي كالاتي:

اولا: عدم الحضور وهو على صورتين اما الغياب اربعة جلسات متتالية او الغياب ربع جلسات المجلس خلال اربعة اشهر .

ثانيا: عدم وجود عذر مشروع.

ثالثا: استجواب العضو الغائب.

رابعا: اقالة العضو الغائب بناء على قرار يتخذه المجلس المعني بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه.

هذا يعني ان غياب العضو عن جلسات المجلس لا يترتب عليه اي اثار قانونية ما لم يتخذ المجلس قرار بإقالته بأغلبية اعضائه ، فالعضو الذي تسنده اغلبية داخل المجلس له ان يغيب ما يشاء عن جلسات المجلس دون ان يتمكن المجلس من اقالته على العكس من العضو الذي لا يملك مثل تلك الاغلبية الذي يستطيع المجلس محاسبته واقالته[٣٤]. فضلا عما قد يواجه اعضاء المجلس من الحرج في اقالة زملائهم نتيجة الغياب وما قد يعتري تكييف الاعذار المشروعة وغير المشروعة من تحيز ومحاباة نرى من الافضل اللجوء الى اسلوب الاستقطاع المالي من راتب العضو عن كل يوم غياب ، بأن يتم استقطاع مبلغ مؤثر من راتب العضو عن كل يوم غياب اضافة الى نظام الاقالة الذي قرره المشرع.

الفرع الثالث: الاقالة

نص البند (٤) من الفقرة الرابعة من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان "**للمجلس إنهاء العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في المادة (٧) فقرة (٨) من هذا القانون**". وهذه الاسباب هي:

أ – عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي .

ب – التسبب في هدر المال العام .

ج – فقدان أحد شروط العضوية .

د – الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية .

حيث ان المشرع في هذه المادة وضع ضوابط لإقالة الاعضاء من قبل مجلس المحافظة والمجالس المحلية ، وهذه الضوابط تتمثل بالاتي: اولا: ان يتولى الاقالة المجلس الذي ينتمي اليه

العضو المراد اقالته. ثانيا: تتم الاقالة بقرار من المجلس المعني بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه. ثالثا: ان تكون الاقالة بسبب ارتكاب العضو احد الافعال المنصوص عليها في الفقرة (٨) من المادة (٧) من هذا قانون[٣٥]. ويلاحظ على نظام اقالة الاعضاء في هذه المجالس ان المشرع لم يشر الى ان يسبق الاقالة استجواب العضو كما هو الحال في حالة الغياب ، وان كان ذلك ثابت بموجب المادة (٥١) من هذا القانون[٣٦]. كما ان تقييد المجالس بأسباب معينة للإقالة نجده اتجاه غير مناسب حيث كان من الافضل ترك ذلك الى تقدير المجلس وتكييفه لأفعال العضو المراد اقالته.

الفرع الرابع: فقدان احد شروط العضوية

لقد نص البند (٥) من الفقرة الاولى من المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية تنتهي في حالة "**عند فقدان العضو لشرط من شروط العضوية**". ومما يلاحظ على هذا البند انه اتسم بقصور الصياغة فمن ناحية نجد ان المشرع اشار باقتضاب الى هذه الحالة من حالات انتهاء العضوية ، وهي من الحالات المهمة التي يمكن ان تنتهي بها العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية. ولم يأتي هذا البند في اطار الصياغة لبقية البنود التي سبقته حيث نلاحظ ان المشرع اهتم بتفاصيل بقية الحالات وحاول تبيان موقف العضو وموقف المجلس الذي ينتمي اليه وآلية انتهاء العضوية ، اما في هذا البند فانه ابتدأ الكلام بكلمة (عند) لتكملة الكلام مع ما انتهت به الفقرة الاولى من هذه المادة (تنتهي العضوية .... او في الحالات الاتية:). وهذا الاقتضاب والاختصار لم يكن له مبرر[٣٧].

ومن ناحية اخرى ان المشرع لم يبين الية انتهاء العضوية هل هي بحكم القانون ام بناءا على قرار من المجلس ، في حين ان البند الرابع من هذه الفقرة نظم اختصاص المجلس في اقالة العضو في حالة فقده احد شروط العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، واذا كان حكم هذا البند يسري حكما على البند الخامس فما الداعي اصلا الى النص بشكل مستقل على ان فقد احد شروط العضوية سببا لانتهاء العضوية ، لان الصياغة السليمة تقتضي اما النص على ان حكم البند الرابع من هذه الفقرة يسري على البند الخامس او الاكتفاء بما تضمنه البند الرابع من احكام لمنع التكرار والاضطراب في النصوص.

الخاتمة:

وبعد انتهاء الدراسة للنظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، يمكن ان نبين اهم ما تم استخلاصه من نتائج وذلك على النحو الاتي:

١_ ان فلسفة المشرع في التنظيم الاداري للدولة لم تكن واضحة المعالم ، فهو من جانب نص على تشكيل مجالس للمحافظات والى جنبها مجالس للأقضية والنواحي ، ومنحها قدر من الاستقلال في مواجهة الهيئات الاخرى سواء المحلية منها او الاتحادية لا يتناسب مع وظيفتها الحقيقية بوصفها جزء من الهيئات الادارية التي تتولى مباشرة الوظيفة الادارية للدولة.

٢_ ان النص على ان مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية في حدود المحافظة لا يتفق مع الوظيفة الادارية المناطة بالهيئات الادارية المحلية ، كما انه يخلق حالة من الارباك والتنازع مما ينبغي على المشرع تحديد طبيعة هذا الاختصاص ونطاقه من الناحية الموضوعية والاجرائية بما يتفق مع وظيفة تلك المجالس.

٣_ ان اعتماد اسلوب الانتخاب في اختيار اعضاء المجالس المحلية ، ليس دائما هو الاسلوب الامثل في تشكيل تلك المجالس ، لان الانتخاب لا يعني اختيار الاكفء والافضل في مجال الإدارة ، كما ان اختيار اعضاء تلك المجالس بالانتخاب لا يعني ان لديهم مقبولية لدى ابناء المحافظة بل ان كفاءتهم ومقدار الخدمات التي يقدمونها هي من ترفع من درجة مقبوليتهم لدى المواطنين. ونحن نرى ان يخضع التنظيم الاداري الى تقييم شامل بما فيها الية اختيار اعضاء المجالس المحلية لضمان نجاح تلك المجالس في تحقيق اهدافها.

٤_ ان تحديد عدد اعضاء المجالس المحلية هو امر مهم تتطلبه عملية التنظيم لكن نرى ان عدد اعضاء مجلس المحافظة يفوق ما تتطلبه وظيفتها وكان يمكن الاكتفاء بنصف هذا العدد لأداء مهامها.

٥_ ان اهتمام المشرع في تنظيم شروط عضوية مجلس المحافظة والمجالس المحلية ، يتطلب تفعيل تلك الشروط عند التطبيق وخاصة ما يتعلق بشرط حسن السيرة والسمعة والاثراء على حساب الوطن

والمال العام. ونجد من الضروري اضافة شرط يتعلق بالخبرة الادارية كي يضمن وجود حد ادنى للخبرة الادارية في اعضاء تلك المجالس.

٦_ ان تعدد الهيئات الادارية المحلية قد يتسبب بإرباك للعمل الاداري ما لم يحسن المشرع تنظيم العلاقة بينها ، ويفقه اعضاءها وظائف كل هيئة وما يجب ان تكون عليها العلاقة بينها. وهذا يتطلب من المشرع في البداية تحديد المركز القانوني لكل هيئة من هذه الهيئات ونطاق عملها ومن ثم بيان مظاهر العلاقة بينها وبين ما يعلوها من هيئات ونزولا الى تحديد مظاهر علاقتها بالهيئات الادنى منها. وايجاد نوع من التوازن بين الصلاحيات والمسؤولية لكي لا تطغى سلطة على اخرى وما يمكن ان يترتب على ذلك من اختلال بالنظام اللامركزي.

٧_ ان الوظيفة التمثيلية التي يمثلها مجلس المحافظة والمجالس المحلية لا ترتقي الى اهمية الوظيفة الادارية المكلفة بأدائها ، وتمثيلها لأبناء المحافظة لابد ان يكون بمستوى مشاطرتها للحكومة المركزية في ممارسة الوظيفة الادارية ، لذلك من حسن تطبيق نظام الادارة اللامركزية ان تبتعد الهيئات المحلية عن المناطقية في العمل وتوجيه الخدمات نحو مناطقها الانتخابية ، وان تعمل على تقديم افضل الخدمات في جميع انحاء المحافظة دون تمييز.

٨_ ان استقلال الهيئات المحلية في ممارسة الوظيفة الادارية عن الحكومة الاتحادية لا يعني الاستقلال التام عنها لان مسؤوليتها تضامنية في تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ومن ثم ليس من المنطقي ان يغلب المشرع قرار المحافظة على قرار الحكومة الاتحادية في مجال التخطيط ورسم السياسة العامة على المستوى المحلي.

المصادر:

اولا: الكتب:

١_ د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، العراق ، ٢٠١٢.

٢_ عماد الجنابي ومحسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨.

٣_ د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، ط٣ ، مكتب الغفران للخدمات الطباعية ، بغداد ، العراق ، ٢٠١٦.

ثانيا: البحوث:

١_ د. جاسم كاظم كباشي ، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم ، العدد ٣٤ ، ٢٠١٤.

٢_ حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلس التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، ٢٠٠٩.

٣_ د. خالد رشيد علي ، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول ، المجلد الرابع والعشرون ، ٢٠٠٩.

٤_ د. عدنان عاجل عبيد ، دستورية تفسير مجلس النواب لشرط حسن السمعة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، السنة الثامنة ، ٢٠١٦.

٥_ د. علاء عبدالحسن العنزي ، التشريعات المحلية في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، المجلد السابع ، ٢٠١٥.

٦_ د. علي هادي الشكراوي ود. اسماعيل صعصاع البديري و رفاه كريم رزوقي ، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، المجلد السابع ، ٢٠١٥.

٧_ د. غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم٢١ لسنة٢٠٠٨ في الميزان ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨.

٨_ فارس عبدالرحيم حاتم ، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، ٢٠٠٩.

الهوامش:

[١] حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلس التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، ٢٠٠٩ ، ص١٥١.
[٢] د. علاء عبدالحسن العنزي ، التشريعات المحلية في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، المجلد السابع ، ٢٠١٥ ، ص٢٣٢.
[٣] د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، العراق ، ٢٠١٢ ، ص٢٣.
[٤] راجع نص المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٥] د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص٢٣.
[٦] حسن العكيلي ، مصدر سابق ، ص١٥٤.
[٧] د. علاء عبدالحسن العنزي ، مصدر سابق ، ص٢٣٠.
[٨] راجع نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٩] راجع نص المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[١٠] د. غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص١٤١.
[١١] د. علي هادي الشكراوي ود. اسماعيل صعصاع البديري و رفاه كريم رزوقي ، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، المجلد السابع ، ٢٠١٥، ص٦٠.
[١٢] ينظر النظام الداخلي للأقضية والنواحي في محافظة ميسان منشور على الموقع الالكتروني لمجلس محافظة ميسان ، الزيارة بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣ الساعة ٩:٣٣مساءا.http://www.missanpc.gov.iq
[١٣] انظر المادة (٣/اولا/٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[١٤] انظر المادة (٣/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[١٥] عماد الجنابي ومحسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٦٨.
[١٦] د. علي هادي الشكراوي واخرون ، مصدر سابق ، ص٦١.
[١٧] د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص٣٥.
[١٨] د. جاسم كاظم كباشي ، الاختصاص الرقابي للحكومات المحلية في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم ، العدد ٣٤ ، ٢٠١٤ ، ص٦٦.
[١٩] د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص٣٦.
[٢٠] د. علي هادي الشكراوي واخرون ، مصدر سابق ، ص٦٢.
[٢١] د. علي هادي الشكراوي واخرون ، مصدر سابق ، ص٦٨.
[٢٢] تنظر المادة (٤٦) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
[٢٣] د. خالد رشيد علي ، نظرة تحليلية لاختيار المحافظ واختصاصاته على وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول ، المجلد الرابع والعشرون ، ٢٠٠٩ ، ص١١٨.
[٢٤] د. عدنان عاجل عبيد ، دستورية تفسير مجلس النواب لشرط حسن السمعة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، السنة الثامنة ، ٢٠١٦ ، ص٦٤٧.
[٢٥] د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص٤٤.
[٢٦] تنظر المادة (٩/اولا/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

[٢٧]) فقد جاء بالمادة (٧/اولا) من دستور ٢٠٠٥ بان (اولا: يحظر كل كيان او نهج يتبنى العنصرية او الارهاب او التكفير او التطهير الطائفي ، او يحرض او يمهد او يمجد او يروج او يبرر له ، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه ، وتحت أي مسمى كان ، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق ، وينظم ذلك بقانون).

[٢٨]) لقد نصت المادة (١٣٥/خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (مجرد العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد اساسا كافيا للإحالة الى المحاكم ، ويتمتع العضو بالمساواة امام القانون والحماية ، ما لم يكن مشمولا بأحكام اجتثاث البعث والتعليمات الصادرة بموجبه).

[٢٩]) د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص٤٧.

[٣٠]) فقد نصت المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على (تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس ، اربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة لها).

[٣١]) تنظر المادة (٦/ف١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٣٢]) د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص٤٨.

[٣٣]) فيما يتعلق بتعويض المقاعد الشاغرة في مجالس المحافظات تنظر المادة (٦/ف٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٣٤]) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، ط٣ ، مكتب الغفران للخدمات الطباعية ، عراق ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص٨٩.

[٣٥]) فارس عبدالرحيم حاتم ، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، ٢٠٠٩ ، ص١٣٤.

[٣٦]) تنظر المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٣٧]) تنظر المادة (٦/ف١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.